

EL SISTEMA DE GOBIERNO: SU DINAMICA

Por FRANCISCO LUCAS PIRES

La perspectiva revolucionario-constitucional del sistema de Gobierno se remonta básicamente al II Pacto entre el MFA y los partidos —el 26 de febrero de 1976—. Si el I Pacto es sobre todo el testamento económico-social de la Revolución, el segundo es su herencia política. El Consejo de la Revolución se instituyó entonces como «garante», y el Presidente de la República, elegido directamente, participaría como cotitular de la dirección política del Estado. Quedaba así consagrado el metabolismo central de la designación y relación entre los principales órganos de soberanía.

El Consejo de la Revolución desapareció con la revisión constitucional de 1982, que demostró una mayor libertad de conformación de los partidos y diputados con relación a la organización del poder político que en relación con otros aspectos de la Constitución. Por lo demás, si ya en esta tercera parte de la Constitución se hacían menos visibles los signos de predominio de una perspectiva ideológica, o específicamente revolucionaria, ahora esa emancipación se acentúa aún más. La elección directa del Presidente de la República, que vino «envuelta» y «transportada» directamente de ese II Pacto, continuó de pie, pero sólo dudosamente podría continuar desempeñando su papel en la estrategia de origen claramente revolucionaria.

Cítese, por ejemplo, la visión de Medeiros Ferreira, según la cual la elección directa del Presidente de la República era el único modo de prolongar la estrategia política del MFA más allá de su extinción (1). Jorge Miranda afirma también que el II Pacto llevaba implícito la elección de un militar (2). A su vez, André Gonçalves Pereira habla, en la versión cons-

(1) Es una tesis expuesta en *Ensaio Histórico sobre a Revolução de 25 de Abril*, Lisboa, 1983, págs. 153, 173 y 176.

(2) JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1979, pág. 28.

titucional anterior a la revisión, de una «cláusula militar implícita» (3). Pedro Santana Lopes y Durão Barroso (4), en la misma línea, van incluso un poco más lejos. Para ellos, «el verdadero fundador del régimen constitucional (...) concibió el semipresidencialismo como un expediente para asegurar lo más posible el mantenimiento de los militares en el área del poder», añadiendo que no debe asombrar nada «que sectores militares, que van desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, se unan cuando se trata de mantener el actual equilibrio sustancial».

En una especie de «división de poderes», las fuerzas civiles de la Revolución se deberían haber ocupado más de la Constitución social y económica y el MFA más de la Constitución política propiamente dicha, lo que era, por otra parte, una especialización y una distribución «lógica» del poder disponible. En otra especie de distribución correlativa, tal vez se pudiese incluso decir que del lado militar se manifestaba una propensión más presidencialista, mientras que del lado civil de la Revolución aparecía una propensión más directorial o más parlamentaria, respectivamente (5). La primera inclinación, a la que se unían condiciones prácticas de amplio consenso popular sobre la función y el respectivo titular, hace incluso que nunca haya estado lejana la posibilidad de un «cesarismo democrático». Se habría creado así aquello que los observadores extranjeros consideran como la coexistencia de dos tipos de poder yuxtapuestos y mal articulados, cuyos polos son, por un lado, el Presidente de la República y los residuos del poder militar y, por otro, el Gobierno como expresión de la mayoría parlamentaria, dando origen a un fenómeno de mayor alcance y profundidad que el del estudiado sistema de «ejecutivo dual», característico de algunas democracias occidentales (6). Los partidos se mantienen todavía en la «periferia» de la arena política.

(3) *Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1974, págs. 42 y sigs.

(4) *O Sistema de Governo e Sistema Partidario*, Lisboa, 1980, pág. 23.

(5) Curiosamente, se podría decir que estas vertientes tenían ya raíces históricas en el combate contra la dictadura. La candidatura presidencial de la oposición que más movilizara al país y amenazara al régimen anterior fue liderada por un militar —Humberto Delgado— en 1958. Pero una dictadura de casi medio siglo exigiría también el restablecimiento de un Parlamento verdaderamente democrático y pluralista. La persistencia, sin embargo, de estos dos símbolos y aspiraciones puede también contribuir a la investigación de los estigmas del dualismo actual. A partir de él podría incluso intentar explicarse por qué es en el paso de Presidente militar a Presidente civil cuando existe como tendencia un paso de lucha democratizadora hacia la dominación de la institucionalización estabilizadora.

(6) Cfr. J. GEORGEL: «La Crise Politique de 1978 au Portugal», en *Revue de Droit Politique*, núm. 2, marzo-abril 1979, págs. 425-463.

Es verdad que el Presidente elegido directamente no tenía suficientes poderes autónomos de dirección política general, como bien subrayaban Gomes Canotilho y Vital Moreira (7). Ni siquiera tenía suficientes poderes en áreas vitales de expresión de identidad y continuidad del Estado, como la de la política exterior. No obstante, la debilidad del mismo Estado en su conjunto, así como la del sistema de partidos, la conjunción de dos legitimidades en la misma titularidad —la revolucionaria y la democrática—, la amplitud de funciones y competencias del Presidente de la República, por ejemplo en el plano de garantía constitucional y en áreas como la militar, o su mayor permanencia temporal, su carácter de último órgano de crisis, todo llevaban al poder presidencial más allá de sus precisos límites jurídicos. Es sabido, de hecho, como nota Albert Mobileau (8), que la intervención de una legitimidad dominante puede falsear el esquema previsto de separación de poderes. ¿Un Presidente sobrelegitimado puede estar infrafacultado? Hay que tener siempre presente que detrás de las fórmulas existe aquello que Rogério Soares llama los «pretendientes políticos» (9). Además de eso, en la sociedad de la comunicación, el pueblo está siempre directamente presente como una especie de poder propio que en este caso parece tender a expresarse mejor a través de la presidencia, aunque ese fenómeno pueda «emigrar» hacia otros órganos.

El Presidente de la República puede servir de válvula de seguridad para las crisis cuando existen mayorías, pero sobre todo cuando tales mayorías no tienen carácter «electoral», sino puramente «parlamentario»; llenar vacíos políticos a través de gobiernos presidenciales y servir de legitimidad suplementaria a gobiernos minoritarios. Su posición era al mismo tiempo suprema, central y de alcance global. Estaba en el cruce de todas las soluciones sin perder por ello su precedencia, supremacía y reserva, y pudiendo evolucionar o transformar su postura según las circunstancias (10).

En la línea ya sustentada por la Asamblea Constituyente, la Asamblea de

(7) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.^a ed., Coimbra Editora, 1978, pág. 257.

(8) «Séparation de Pouvoirs et Rapports de Légitimité», en *Le Constitutionnalisme d'aujourd'hui* (textos reunidos y presentados por Jean-Louis Serin), París, 1986, pág. 113.

(9) «Sentido e Limites da Função legislativa no Estado Contemporâneo», en *A Feitura das Leis*, vol. II (coordinado por Jorge Miranda y Marcelo Rebelo de Sousa), Lisboa, 1986, págs. 433 y 434.

(10) Según Luis Salgado de Matos, puede ser en el pasado «el Jefe de Estado pseudoparlamentario», y poco interventor, un «Presidente árbitro de las indecisiones parlamentarias» y un «Presidente responsable del Gobierno». Véase «L'expérience portugaise des Régimes Semi-Présidentiels», en *Les Régimes Semi-Présidentiels* (bajo la dirección de Maurice Duverger), París, 1986, págs. 72 a 74.

la República era el poder civil-constitucional de partidos por excelencia, por oposición al poder militar-revolucionario-popular. Aunque existiese una fuente de poder idéntica a la del primer magistrado, su elección era, sin embargo, muy diferente —más fragmentaria— y la duración de su mandato era menor; la dependencia y control de su subsistencia y de sus actos a través del Presidente de la República y del Consejo de la Revolución eran también mucho mayores. El Gobierno, a su vez, no dependía sólo de la Asamblea, sino también del Presidente de la República, en una solución que inspiraba tanto la disputa como la simple especialización constitucional.

El dualismo es claro y acentuado. Y no era puramente «funcional», sino verdaderamente «institucional», al contrario, pues, de lo que Heinz Rausch (11) considera como una de las tendencias del actual criterio de separación de poderes. Se trata como de dos esferas de dirección y dominio político que, además, en la propia tensión que desencadenan, roban la posibilidad de una verdadera autonomización de la función política a través del Gobierno, como sería también tendencia actual de los sistemas de organización del poder (12).

La posición del Gobierno era de hecho muy difícil. La posición intermedia es siempre la más difícil en un balanceo, y en el fondo era ahí donde el Gobierno tenía que colocarse y moverse. En cualquier caso, éste difícilmente se podría presentar como cabeza de una mayoría propia y titular de la dirección y conducción política global del Estado. Sería más fácil para él actuar como una Alta Administración del mandato constitucional del Gobierno, por otra parte forzado por la presión de los intensos indicadores y controles constitucionales.

Este dualismo Presidente-Asamblea resultó estar muchas más veces en tensión que en equilibrio, desgarrando constantemente la autoridad y el tiempo de Gobierno. Tal dualismo comporta dos tendencias sistemáticas opuestas, señaladas, por ejemplo, en la observación de Manuel de Lucena al decir que el compromiso de 1976 sería «simultáneamente mucho más democrático y mucho más autoritario que el anterior», esto es, el de 1933 (13). La observación tiene por lo menos el mérito de expresar la amplitud de polarización, al mismo tiempo alimentada y contenida por la dualidad referida.

Aunque existiese una relativa jerarquía de posiciones, es evidente, sin embargo, que no existía ninguna relación jerárquica propiamente dicha en las posiciones del Presidente y de la Asamblea con relación al Ejecutivo, a

(11) «Vowort», en *Zur Heutigen Problematik der Gewalt-entrennung*, Herg. Heinz Rausch, Darmstadt, 1969, págs. XI y XII.

(12) HEINZ RAUSCH: *Op. cit.*, pág. XI.

(13) *O Estado da Revolução*, Lisboa, 1978, pág. 11.

pesar de haber escogido el Presidente muchas veces la Asamblea como el lugar de afirmación de su autoridad sobre el Gobierno (14). Por otra parte, la permanencia de la tensión sólo podría residir más en un control recíproco que en cualquier especie de dirección. La superioridad de la posición del Presidente es, pues, relativa y resulta, además de las atribuciones ya citadas, del propio hecho de su singularidad, por ser él quien mejor podía expresar la capacidad de decisión del Estado, entendida como compensación necesaria al pluralismo, la apertura y la complejidad de todo el proceso democrático. El sistema era incluso, como Marcelo Rebelo de Sousa señala, casi unánimemente reconocido como semipresidencialista (15), aunque ya entonces se defendiese su caracterización como «parlamentarismo racionalizado» (16) o, incluso, la posibilidad de una o de otra de aquellas caracterizaciones (17), dependiendo de la interpretación práctica de los respectivos titulares y según las circunstancias de su desarrollo, como si de una especie de sistema dependiente de la respectiva correlación de fuerzas se tratase. La lucha, sin embargo, no se resolvía.

De hecho, la revisión constitucional de 1982 operará un nuevo equilibrio. No en vano la competencia de la revisión fue atribuida a la Asamblea, sin admitir cualquier forma de intervención del Presidente. El Presidente pasa entonces sólo a poder dimitir al Gobierno cuando estuviese en cuestión el «regular funcionamiento de las instituciones» (art. 198, núm. 2). Con la desaparición del Consejo de la Revolución y la pérdida del poder, ahora de carácter puramente negativo, en el área militar, el Presidente queda también desgarrado y disminuido como titular de la legitimidad revolucionaria y de la dirección y garantía político-militar del Estado. En general, se toma-

(14) Me refiero, por ejemplo, a los discursos del Presidente Ramalho Eanes durante las ceremonias parlamentarias del 25 de abril.

(15) MARCELO REBELO DE SOUSA en *O Sistema de Governo Português*, Lisboa, 1984, 3.^a ed., pág. 16. Compartían todavía la misma opinión, concretamente, los siguientes autores: JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976*, op. cit., págs. 418 y sigs.; MANUEL DE LUCENA: *O Estado da Revolução*, op. cit., pág. 215; ANDRÉ THOTASHAUSEN: «Constituição e Realidade Constitucional», en *Revista da Ordem dos Advogados*, 1987, págs. 484 y sigs.; BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA y VIEIRA DE ANDRADE: *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, op. cit., págs. 148 y sigs. Yo mismo defendí también tal caracterización concretamente en «Presidencialismo, Semi-Presidencialismo ou Regime de Partidos?», en *Boletim do I.D.L., Democracia e Liberdade*, núm. 1, 1976, págs. 57 y sigs.

(16) Es el caso de GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, págs. 254 y sigs.

(17) Es el caso de CARLO BOTTARI: «L'Organizzazione dell'esecutivo nella forma di Governo del Potogallo», en ENRICO SPAGNA MUSSO: *Costituzione e Struttura del Governo*, Padua, 1982, pág. 328.

ron varias medidas cautelares contra los peligros de la intervención presidencial y se afirmó su mayor dependencia de la Constitución y, en ciertos casos, de la propia Asamblea, como es, concretamente, el caso, a propósito de los nuevos límites y condicionamientos de la declaración de estado de sitio y de emergencia, de la prohibición del veto de bolsillo o de los propios desplazamientos al extranjero.

En este sentido la capacidad del Presidente como órgano de crisis o «regulador» supremo y como órgano de codirección de la política del Estado y su propia capacidad de amenaza disminuirán sensiblemente. Es, de otro modo, en base a algunos de estos argumentos, pero sobre todo al número 2 del artículo 198, al que André Gonçalves Pereira considera como mera cortesía hacia el Presidente de la República (18), por lo que el mismo autor cree que el sistema de gobierno ha cambiado de naturaleza. Del semipresidencialismo se había pasado al «parlamentarismo racionalizado» (19).

De ser así se habría resuelto un dualismo básico de la Constitución. No estamos de acuerdo. Es verdad que la intervención presidencial pasa a suponer siempre una crisis anterior y es sólo una frontera con relación a ella. Es verdad también que ahora tal crisis admite una solución no basada en la intervención presidencial o en una solución autónoma de la Asamblea. Por lo menos, no volvió a haber gobiernos presidenciales puros o siquiera compues-

(18) *O Semi-Presidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, pág. 83.

(19) *O Semi-Presidencialismo em Portugal*, op. cit., pág. 61. Yo mismo ya hacía referencia a estas categorías de «semipresidencialismo» y de «parlamentarismo racionalizado» proponiéndolas, en 1975, como enmarcamiento para la futura elaboración de la Constitución (cfr. *Uma Constituição para Portugal*, Coimbra, 1975, pág. 20 concretamente). Ellas han dominado desde entonces el debate sobre la calificación del nuevo «sistema de gobierno». En general, el nuevo sistema continúa, externa e internamente, siendo considerado semipresidencialista (cfr. concretamente *Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., donde el régimen es objeto de varios análisis y consideraciones, ya después de la revisión constitucional de 1982). Por lo demás, las características que Maurice Duverger —que es, por lo menos, uno de los principales animadores de esta querrela— apunta como propias de un régimen semipresidencial continúan estando presentes en nuestro sistema. Seguimos, concretamente, teniendo cara a cara un Presidente elegido directamente según las reglas del sufragio universal y dotado de «notables poderes» y un Primer Ministro responsable con su equipo ante el Parlamento (MAURICE DUVERGER: *Echec au Roi*, París, 1978, pág. 11, y «Le Concept de Régime Semi-Presidentiel», en *Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., pág. 7). Hay quien duda, mientras tanto, de la utilidad de esta discusión clasificatoria, de contornos tan inciertos que permiten incluso a uno de los primeros y más cualificados intérpretes de la V República Francesa (Michel Debré) prácticamente «confundir» los dos términos en cuestión, al decir que «el sistema semipresidencial es una forma moderna y adaptada del régimen parlamentario» (*Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., pág. 84).

tos por independientes, incluso en circunstancias en que esa hipótesis fue expuesta y discutida institucionalmente (20). Tal vez se puede incluso hablar, como hace Freitas do Amaral, del nuevo «impulso tendencialmente parlamentario» de «un sistema de gobierno presidencial» (21).

Ni la crisis ni su solución pasaron enteramente más allá del poder del Presidente de la República, incluso cuando se diga que tal crisis es meramente «política», por oposición a la «institucional». Desde entonces, el Presidente puede rechazar a un Primer Ministro que le era propuesto por una mayoría que le garantizaba el respectivo apoyo parlamentario (Víctor Crespo) (22) y puede rechazar el mantenimiento de un Primer Ministro, sin previo rechazo parlamentario del mismo o de su Gobierno (Mario Soares) (23). En cualquier caso, no se produjo ninguna reacción y las elecciones subsiguientes al crear las condiciones de una alternativa parecieron convalidar la decisión presidencial.

Por lo demás, ¿quién es el que controla la interpretación que el Presidente de la República pueda hacer del artículo 198, número 2, sobre el «irregular funcionamiento de las instituciones»? ¿No será que el Presidente de la República está ante este artículo exactamente como estaba ante su antecedente, esto es, en dependencia exclusiva de su interpretación? La verdad es que la expresión puede tener un significado muy amplio. Por ejemplo, ¿un Primer Ministro que infrinja el deber de información al Presidente de la República [punto c) del núm. 1 del art. 204], o un Gobierno que no cumpla usualmente los plazos para la presentación del presupuesto en la A. R., como es impuesto por el número 7 del artículo 108, cumplen o no la figura del «irregular funcionamiento de las instituciones»? Y un Gobierno

(20) Tanto en la crisis gubernativa de 1985 como en la de 1987 tal solución fue separada prácticamente *in limine*.

(21) *Governos de Gestão*, Lisboa, 1985, pág. 18.

(22) Impresionado, Marcelo Rebelo de Sousa recuerda que, «pasados escasos meses desde una revisión constitucional cercenadora del componente presidencial del sistema de Gobierno, el Presidente de la República tuvo la posibilidad de ejercitar (...) tres poderes esenciales: el poder de dimitir al Gobierno, el poder de rechazar el nombramiento de un Primer Ministro propuesto por la mayoría parlamentaria y el poder de disolver la Asamblea de la República» (*O Sistema de Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1984, pág. 57). Se diría que la Asamblea agotó toda su fuerza parlamentaria con la propia revisión...

(23) En intervención en la Asamblea de la República como diputado (véase *Diário da República* de 19 de junio de 1985, serie I, núm. 93, págs. 3438 y sigs.) llamé la atención sobre este hecho. Pregunté concretamente: «¿Cómo es que, después de la revisión constitucional, una crisis política sigue moviéndose sólo entre las direcciones de los partidos y el Palacio de Belem, sin que la Asamblea de la República tenga siquiera la posibilidad de un debate general sobre ella?»

minoritario, ¿corresponderá, después de la revisión constitucional, al «regular funcionamiento de las instituciones»? ¿Es o no verdad que los «poderes» del Presidente para dimitir al Primer Ministro de hecho dependen siempre más de que el respectivo Gobierno sea o no mayoritario que de la revisión efectuada en el texto constitucional? Por lo demás, la falta de confianza del Presidente de la República en el Gobierno ¿puede configurarse como «regular funcionamiento de las instituciones»? ¿No sucederá que tal falta de confianza conducirá, más tarde o más temprano, a un «irregular funcionamiento de las instituciones»?

Es claro que la fórmula «regular funcionamiento de las instituciones» pretende referirse a todo el sistema en su conjunto y no puede ser entendida como una garantía de normas aisladas de la Constitución. En un sistema político, sin embargo, ninguna norma de funcionamiento está cerrada, y, por otro lado, el Presidente de la República es el único que sobrevuela todo el sistema y tiene que asegurar, por eso mismo, que la relación para el propio sistema sea, pues, «regular». El mismo es, por sí solo, una institución, además central, con relación a la cual el desvío de las restantes implica desregulación global casi automática. Como ya vimos, la experiencia muestra que el Presidente puede dar posesión a gobiernos minoritarios, rechazar primeros ministros y alternativas de gobiernos mayoritarios, disolver el Parlamento y cesar al Primer Ministro sólo porque la coalición se rompió o el Gobierno cayó. Independientemente de eso, puede también seguir hablando directamente al país sobre los problemas de gobierno. Por otro lado, los Gobiernos mayoritarios no caerán en el Parlamento (Gobierno PS/PSD), aunque para los minoritarios la regla pueda ser diferente, como sucedió el primer semestre de 1987. Por otra parte, la crisis del Gobierno PS/PSD en el segundo semestre de 1985 mostró que incluso el terreno dejado vacío por el Presidente de la República no fue ocupado por la Asamblea (24) y a la moción de censura victoriosa de mediados de 1987 no sucedió ninguna iniciativa de Gobierno alternativo por parte de la Asamblea, aunque se pueda siempre decir que el inicio de tales diligencias sólo podía tener origen en una competencia del Presidente de la República (25).

(24) «La relativa emancipación del Gobierno cara al Presidente de la República no fue compensada por un aumento de subordinación respecto de la Asamblea de la República» (GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., pág. 33).

(25) El mayor de los partidos censurantes (PS) había, no obstante, coonestado con anticipación cualquiera de las decisiones posibles que el Presidente llegase a tomar y no exhibió tampoco ningún acuerdo de mayoría que diese probabilidad de éxito a esa opción.

Continúa, evidentemente, existiendo la sensación de que la Asamblea no mantiene los Gobiernos como es, según Walter Bagehot, «en la práctica» de los regímenes parlamentarios, su principal designio (26). Ese mantenimiento continúa incluso dependiendo bastante más del Presidente de la República, aunque exista ahora la posibilidad de invertir esta tendencia a través de la nueva experiencia de mayoría absoluta unipartidaria. Hasta las elecciones que dieron origen a ésta (19 de julio de 1987), Ejecutivo y Legislativo siguieron constituyendo «dos mitades» (aunque ahora sólo relativamente, o medio separados), como ejemplo de lo que el mismo Walter Bagehot considera prerrogativa o producto de la autonomía del poder presidencial (27). Las relaciones entre Presidente y mayoría parlamentaria o el Gobierno seguirán siendo más relevantes y decisivas, incluso en el plano sustancial, que las relaciones mayoría-oposición, incluso cuando la Asamblea se ha fragmentado todavía más.

Continuando el Presidente de la República con la misma fuente de poder, difícil sería, de otro modo, alterar sustancialmente la naturaleza y el peso relativo de los poderes respectivos (28). La revisión de 1982 mantuvo tanto la elección directa, como la metodología bipolarizada, según la cual estaba ya organizada tal elección. Ahora bien, la elección directa y bipolarizada es una formidable fuente de «autoridad», incluso cuando el «poder» no sea el correspondiente. Es el Presidente de la República quien nombra al Primer Ministro [arts. 136, punto f), y 190], aunque después de «oídos los partidos representados en la Asamblea de la República y teniendo en cuenta los resultados electorales». Estamos, pues, muy lejos de poder decir que el Primer Ministro es para el Parlamento lo que éste es para la nación (Bagehot). El

(26) *The English Constitution*, Londres, 1964, págs. 66 y 69.

(27) *The English Constitution*, op. cit., pág. 72.

(28) Hay hasta quien piensa, en el polo opuesto de la posición de André Gonçalves Pereira, aunque con base en argumentos no específicamente jurídicos, que la revisión de 1982 no sólo no disminuyó, sino que aumentó o por lo menos mantuvo los poderes del Presidente, que seguiría siendo concretamente, ante la crisis o «el fracaso» de las restantes fuerzas, una especie de «banco central del sistema político». Es el caso de Luis Salgado de Matos (*L'Experience Portugaise des Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., págs. 62 y 59). Incluso sin suscribir esta tesis, una conclusión, no obstante, parece enteramente cierta en las observaciones de este autor: la de que «el modelo de Presidencia con poderes reales pasó la prueba de revisión constitucional». Durão Barroso, a su vez, habla de «compensación» en las soluciones adoptadas («Les conflits entre le President Portugais et la majorité parlementaire de 1976 a 1979», en *Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., pág. 251). De otro modo, se podría preguntar si a la «polarización» y divergencia de las interpretaciones teóricas de revisión, bajo este aspecto, no podrá también llegar a corresponder una «polarización» y «divergencia» de las interpretaciones prácticas de los titulares de la función presidencial.

Gobierno, que no tiene que estar constituido por diputados, no es tampoco un «Gabinete», en estado de ósmosis, a todos los niveles ministeriales, con el Parlamento de cuya supervivencia depende, pero cuya subsistencia en principio también él podría poner en cuestión (29). Esa comunión de vida y de muerte propia del régimen parlamentario tampoco existe. Se mantuvo la posibilidad del Presidente de dar posesión a Gobiernos de base minoritaria (30), como resulta de la conjugación de los artículos 195 y 198, número 1, *d*), ya que no se exige la expresa aprobación del programa de Gobierno, sino tan sólo el no rechazo del mismo. Esto significa, en parte, que el Parlamento es tomado más como «condición» o «límite» que como «origen» o «fundamento» de todo el poder del Gobierno. En definitiva, es suficiente con que el Parlamento no se oponga o no rechace. De algún modo esto sólo se puede explicar en un régimen «semipresidencialista».

Además de eso, en la revisión se mantuvo una correlación equilibrada entre el poder de dimisión del Gobierno y el poder de disolución de la Asamblea, aunque el contrapeso haya sido transferido de un plato de la balanza

(29) Nos referimos con esta imagen a la expresión de autores según los cuales el «Gabinete ministerial es la pieza esencial, la bisagra, del régimen parlamentario, pues es a través de él como se establece una relación estrecha entre el ejecutivo y el Parlamento» (J. GIAQUEL y A. HAURIOU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1985, pág. 200).

(30) Esta posibilidad podría presuponer que la única mayoría necesaria al «sistema» es la de garantía, esto es, la presidencial. En todo caso, se revela que un principio estructural tan básico como el de «mayoría» no es exigido, con permanencia, al nivel del Parlamento. La aceptación de Gobiernos minoritarios tendría también, por supuesto, la idea de facilitar una «governabilidad» que las coaliciones podrían dificultar, porque, en general, dados los costos del proceso decisorio en coalición, el proceso del comando simple del Gobierno monopartidario tendría, a pesar de otras desventajas, menos costos que los de mayoría (cfr. CLAUS OFFE: «Legitimazione Politica mediante decisione a Maggioranza?», en N. BOBBIO, C. OFFE y S. LOMBARDINI: *Democrazia. Maggioranza e Minoranza*, Bolonia, 1981, pág. 73). Pero, sobre todo, se puede partir de una concepción puramente «ejecutiva» del Gobierno, a pesar de la amplitud de los poderes «legislativos» que le son reconocidos. En cualquiera de los planos, sin embargo, tales nociones son muy contestables y no incitan siquiera, concretamente en el plano electoral, a la formulación de verdaderas alternativas de mayoría y gobierno de cambio como, no obstante, sería connatural a una Constitución democrática, pluralista y de transición. No está siquiera a la vista que la simple «governabilidad» del sistema haya aumentado, a no ser a expensas de un duro aprendizaje (¿o autodefensa?) del electorado. No se puede olvidar que, como apunta Domenico Fisicella (*op. cit.*, página 44), el principio mayoritario es la regla esencial en virtud de la cual el conflicto se convierte en competición pacífica y de que éste es un principio estructurante e incluso una fuente de legitimación en democracia. El principio de mayoría también debe ser limitado, es cierto, pero sólo después de estar funcionando.

al otro. Como ya fue apuntado, «al esquema de 1976, según el cual el poder presidencial de dimisión es libre y el poder de disolución está vinculado al parecer favorable del Consejo de la Revolución, sustituyó en 1982 un poder de disolución no vinculado, mientras que, por el contrario, el poder de dimitir al Gobierno pasó a ser condicionado por la necesidad de garantizar el regular funcionamiento de las instituciones» (31). Esto no significaría, es cierto, que el Presidente «deba» disolver siempre que el Gobierno presente su dimisión o, más dudosamente, siempre que una moción de censura salga victoriosa en el Parlamento (32). No sólo quedaría, así, demasiado limitada la autonomía del Presidente y del Parlamento, sino que sobre todo se estaría perjudicando lo que parece ser la evolución de la función de codirección político-presidencial en beneficio de una función más moderadora y arbitral.

Por lo demás, hay todavía que traer a colación el deber de información del Presidente de la República por el Primer Ministro [art. 204, núm. 1, c)], lo que, como apunta C. Caro Bonnella (33), evitaría una interpretación muy recesiva de la eliminación de la doble responsabilidad del Primer Ministro.

(31) CARMELA DE CARO BONNELLA: «Sviluppi della Forma di Governo in Portogallo dal 1974 al 1982», en *Quaderni Costituzionali*, año III, núm. 2, Bolonia, agosto 1983, pág. 337. Este deber de información parece funcionar, incluso con regularidad, aunque alguna que otra vez de manera polémica, como aconteció con el episodio que llevó a la «grabación» de los encuentros entre el Presidente y el Primer Ministro, durante el segundo mandato del Presidente Ramalho Eanes y cuando era Primer Ministro Pinto Balsemão.

(32) Durante la crisis de abril de 1987, y entre varias posiciones públicas, Freitas do Amaral había defendido esta última en un *memorandum* entregado al Presidente de la República (cfr. *Expresso*, 17 de abril de 1987, pág. 1). Por el contrario, José Manuel Galvão Telles defendió que el Presidente de la República tendría que «demostrar que se encontraban agotadas todas las soluciones permitidas por el actual marco parlamentario» (*Diário de Notícias*, 23 de abril de 1987, pág. 7). Me parece que ambas posiciones son demasiado rígidas en relación a lo que es el mecanismo «abierto» que está previsto en la Constitución. El «poder de disolución» no puede ser ni un «instrumento» del Gobierno ni un «instrumento» de la oposición. No es un medio de codirección política, ni de confrontación, ni de colaboración con la Asamblea de la República. Decir que la disolución sólo debe ser esgrimida cuando, por ejemplo, se trata de decidir un conflicto entre el Presidente de la República y la Asamblea de la República, como lo hace J. M. Galvão Telles en el texto ya citado, es, contra los propósitos del articulista, admitir posibles utilidades plebiscitarias. Decir que la victoria de la «moción de censura» implica la disolución, como dice Freitas do Amaral, es, en esa forma de derribar al Gobierno, transferir ese poder de las manos del Presidente a las de la Asamblea de la República, creando una especie de «autodisolución». Juzgo que la disolución debe ser concebida en el actual contexto como instrumento de moderación y arbitraje, aunque en la panoplia de ese tipo de poderes sea, naturalmente, el más poderoso y, por tanto, uno de los últimos que deben usarse.

(33) CARMELA DE CARO BONNELLA: *Op. cit.*, pág. 344.

Un poder de disolución libre significa, por otro lado, que es el Presidente de la República quien escoge, con tiempo (34), la oportunidad, el momento de las elecciones «anticipadas», que han sido las más frecuentes en la práctica de la democracia portuguesa. Esto ha sido de tal manera así, que ha llegado hasta el punto de transformarse en un objetivo fundamental el completar la legislatura. Los gobiernos llegaban a ser vistos como mecanismos de lucha electoral de los partidos, de cara a la cadencia de la «precipitación» electoral y de las crisis en un mecanismo de transición y en el que sólo la «transición» parece dar algún sentido «comprensible» a la permanencia de ese grado de inestabilidad. Ahora bien, en este fijo marco político, el poder del Presidente de la República para fijar las elecciones asume una relevancia fundamental. En última instancia podría incluso ser visto como un «instrumento» para manejar la «transición» en cuestión. El hecho de que el Presidente ocupe en principio el espacio central le convierte aún en una referencia fundamental en el plano de esas elecciones, por lo que eso significa para el electorado de la referida área (35).

En esta lógica de reequilibrio lo más que se puede decir es que se disminuyeron los poderes de dirección política del Presidente de la República (36); no obstante, aumentaron los respectivos poderes de moderación y arbitraje (37). «Conformación» política y «conservación» política del régimen tendrían así posiciones orgánicas más diferenciadas, aunque ambas conti-

(34) De hecho, las crisis, a pesar de frecuentes, son retardadas. Su frecuencia parece que no altera la imagen de su «gravedad» y la consecuente necesidad de su prolongada ponderación. En los plazos que la Constitución establece puede adivinarse, de otro modo, una precaución contra las «sorpresas» del poder. Como quiera que sea, tales *lapses* temporales, aproximándose a los verdaderos *interregnos*, permiten amplias «evocaciones» del poder del Presidente públicamente testimoniadas.

(35) El modo en que nació y la inserción parlamentaria del Partido Renovador Democrático serían prueba de ello. En las elecciones de julio de 1987 pareció también asumir alguna importancia la disputa de apoyos de personalidades situadas en tales áreas.

(36) La evocación de éstos estaba claramente presente en el transcurso de un discurso del Presidente Ramalho Eanes, en el que afirma que pertenece al Presidente la «misión de orientación superior de nuestra vida política...» (*En la investidura del Presidente de la República*, Lisboa, 1981, pág. 23). Refiriéndose a la práctica, Jorge Campinos habla, no obstante, sucesivamente de «intervencionismo mitigado» del Presidente (gobiernos de Mario Soares), «intervencionismo activo» (gobiernos presidenciales) y «abstencionismos» (gobiernos de la Alianza Democrática). «Le cas Portugais de 1979 à 1983», en *Les Régimes Semi-Présidentiels*, op. cit., págs. 220-221.

(37) Es también la opinión de Manuel de Lucena (véase «Os poderes do Presidente», en *Semanario*, 10 de enero de 1986).

nuasen aspirando a más que eso en el marco del proceso de desarrollo constitucional. Habría una mayor «especialización», pero no una alteración del peso relativo. Incluso, en lo que respecta a la llamada pérdida del poder en el área militar, se puede considerar que hay un reequilibrio dualista, en el que el Presidente asume poderes de carácter sobre todo negativo, en la designación de las altas jefaturas militares, pero sin perder el carácter de última instancia de cara a las propuestas del Gobierno. Se quiso evitar, en cuanto al resto, un desequilibrio a favor del Presidente y la tentación presidencialista o del golpe de Estado constitucional, pero él mismo es un órgano político y no una mera cúpula institucional, lo que convierte también en subyacente a su acción un margen de «conformación» y no sólo de «conservación» política. Por lo demás, hay que tener en cuenta que, en la medida en que exprese la «unidad nacional» y los valores de la «seguridad» a él inherentes, «controla a los militares» (38) y se identifica con ellos.

No sólo el dualismo fue mantenido, sino que, por ventura, se atenuaron los desvíos que lo desequilibraban. Van en la línea de esta sugerencia, por ejemplo, los juicios de Marcelo Rebelo de Sousa (39), que alude a propósito de la primera revisión a la reposición de un «tendencial equilibrio» entre los «dos componentes del sistema de Gobierno». Ese dualismo seguiría comportando, incluso, la coexistencia de posibilidades opuestas, de modo que se puede hablar de dos sistemas de Gobierno en uno solo. Es lo que piensa Joaquim Aguiar, quien pretende llamar a las cosas por su nombre al decir que «con frecuencia parece más correcto concebir el sistema político como formado por dos sistemas políticos diferentes, con frágiles relaciones entre sí, que como un único y coherente sistema político» (40). Tomada al pie de la letra esta tesis redundaría incluso en la condena al absurdo de cualquier tentativa para clarificar el sistema político portugués, del cual, entonces, ni siquiera se podría decir que era mixto.

Podríamos incluso configurar dos modelos globales coherentes en paralelo: uno de *presidencialismo* (social en la hipótesis pasiva o liberal en la reformadora), de acuerdo, en este caso con el modelo de modernización o liberalización teutónico, a lo Bismark; otro de *parlamentarismo* social, cual

(38) LUIS SALGADO DE MATOS: *Op. cit.*, pág. 19.

(39) Dice, de hecho, este autor «que la primera revisión constitucional hizo desaparecer el estandarte presidencial a nuestro entender visible en la letra de la versión originaria de la Constitución de 1976. El sistema de Gobierno es, pues, el semipresidencial con tendencia al equilibrio entre sus dos componentes...» (*O Sistema do Governo Português*, op. cit., pág. 54).

(40) «A fluidez oculta no sistema partidário ultra estável», *Revista de Ciência Política*, núm. 1, pág. 9.

cúpula de un enorme proceso de autogestión colectiva —en la hipótesis pasiva más de tendencia yugoslava o en la hipótesis reformadora de parlamentarismo liberal— del tipo anglosajón, como el que podría haber estado en el fondo de la acción de Sá Carneiro. Con todo, coexistían cuatro posibilidades demostrables y hasta encarnables en el plano de la experiencia política del régimen, pero según dos grandes ejes separados que harían del Presidente y del Parlamento, respectivamente, los dos pivotes de la socialización o, al contrario, de la liberalización del sistema. En cualquiera de los casos la contradicción estructural subsistía.

En ese dualismo, parecería objetivarse, a su vez, una sutil anulación o suspensión del «Estado», del tipo del previsto por Jellineck para las situaciones de ausencia de una verdadera jerarquía de órganos del Estado, en base a que, en su acepción, el Estado requeriría, de hecho, un órgano que «lo traduzca y lo conserve como realidad y como poder supremo de decisión» (41). Es claro que la noción pospositivista de Estado es compatible con un dualismo y hasta con un pluralismo estructural, pero un dualismo que respete el axioma de la unidad política. Ese dualismo, todavía jerárquico, estaba ya muerto, sin duda como, entre otros, señalaba Peter Schneider (42) finalmente, como ruptura de la noción positivista-jerárquica del Estado, aunque no propiamente de éste. Aquí, sin embargo, se va más lejos, el dualismo podría ser incluso el de una lucha pendiente por concepciones diferentes del Estado, entre órganos que pretenden «traducir y conservar» eso mismo —ese mismo dualismo— en idéntico plano de afirmación.

El sistema político no sería, pues, sólo «difuso» (43) o «versátil» (44), como admite hasta la interpretación constitucional más común, sino verdaderamente «voluble», pues su cabeza podría estar en uno u otro de los lados opuestos. Jorge Miranda (45) y Joaquim Aguiar (46), sin embargo, conside-

(41) Cfr. PETER SCHNEIDER, en «Zur Problematik der Gewaltenteilung in Rechtsstaat der Gegenwart», en *Zur Heutigem Problematik der Gewaltentrennung*, Herg Rausch, pág. 163.

(42) *Ibidem*, pág. 166.

(43) PEDRO SANTANA LOPES y JOSÉ DURÃO BARROSO: *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Lisboa, 1980, pág. 24.

(44) GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª vol., 2.ª ed., Coimbra, 1986, pág. 27.

(45) Jorge Miranda dice que «todo dependerá de la correspondencia entre la mayoría presidencial (...) y mayoría parlamentaria» y que el sistema semipresidencial sólo existe incluso cuando «no hay mayoría parlamentaria» o cuando la «mayoría presidencial es distinta a la mayoría parlamentaria» (*Le Régime Portugais entre 1976 et 1979*, op. cit., pág. 138).

(46) *Op. cit.*, pág. 9. Estas opiniones son también convergentes con la de Maurice Duverger. Según éste, cuando el Presidente elegido por sufragio universal es el jefe de

ran que eso dependería de que el Presidente esté o no con el partido dominante o la coalición mayoritaria. En otras palabras: si el Presidente fuese el jefe de una mayoría, el presidencialismo podría actuar en plenitud, aunque eso pudiese considerarse una especie de revisión de hecho. Así habríamos superado en su contemporaneidad el dualismo, que se convertiría, pues, en sucesivo.

Es verdad que el sistema partidario tiene la mayor importancia entre nosotros en el funcionamiento del sistema de Gobierno, como se verá mejor más adelante, y hubo una mayor influencia de los partidos, *de hecho*, en la elección presidencial, en el momento en que caducó lo que ya se llamó la «cláusula militar implícita». Es verdad también que esta tesis se ha visto en parte reconocida, ya cuando un Presidente (general Eanes) inspira un partido (PRD), ya cuando un partido (PSD) condiciona su apoyo a un candidato presidencial (Freitas do Amaral) con la condición de que él no fomente o vuelva de inmediato a cualquier otro partido, ya cuando un tercer partido (PS) ve a su primer dirigente (Mario Soares) elegido como Presidente de la República (47). Una forma más vasta de esta tesis, aunque no necesariamente en acuerdo con la anterior, sería la de que el Presidente debería estar en consonancia con la mayoría, para que, según la revisión, el poder político se haga consecuente y el Presidente, de nuevo, poderoso.

No nos parece, sin embargo, que estas tesis sean enteramente correctas. Significarían, al final, que el poder del Presidente estaría en el poder del partido o de la mayoría parlamentaria, lo que, *nollens vollens*, redundaría en la negación del primero e, implícitamente, en la tesis de la ventaja de su elección por la Asamblea de la República. Con la «necesidad» de coaligarse o apoyarse en una mayoría, el Presidente quedaría no sólo en el hemisferio opuesto al de la posibilidad de «cesarismo democrático», del tipo del que

una mayoría parlamentaria fuerte y coherente, reúne en sus manos dos fuentes de poder («Le Concept de Régime Semi-Presidentiel», en *Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., pág. 16). En el mismo sentido puede todavía verse igualmente PIERRE ASTIE: «La Constitution du 4 Octobre 1958 et le Système Politique de la V^{ème} République», en *Droit Public*, bajo la dirección de JEAN MARIE AUBY, op. cit., págs. 154 y sigs.; y JEAN-CLAUDE COLLIARD: *Los regimenes parlamentarios contemporáneos*, trad., Barcelona, 1981, pág. 337, entre otros. Se pueden recuperar estos testimonios y esta lógica, por lo menos a favor de la idea de que el régimen es de «semipresidencialismo» y no de «parlamentarismo racionalizado». De hecho, sólo el primero de estos conceptos permitía evitar considerar que es un salto y explicar que es sólo un cambio de cadencia la situación resultante de la acumulación de dos mayorías en las manos del Presidente.

(47) Otro argumento/prueba en esta dirección consistiría en que sólo los candidatos de los dos mayores partidos (de derecha e izquierda, respectivamente) son los que llegaron a la segunda vuelta.

se podría imaginar todavía en la representación anterior, además con la contribución del componente militar, o político-militar —abriendo, pues, un desmedido surco con la solución anterior a la revisión—, sino que correría incluso el riesgo de estar más para servir de cobertura a la efectividad de otros poderes gubernativos o partidarios que a sustentar su propia autoridad y competencia. Nótese, por ejemplo, que la identificación partidista obligaría al Presidente, en la práctica, a transferir o compartir el poder más importante y más discrecional de los que dispone —el de disolución— (48). Es verdad que esa pérdida ya fue en parte admitida para dos pactos electorales anteriores: el del Partido Socialista con Ramalho Eanes en 1980 y el del PSD con Freitas do Amaral en 1985 (aunque en el primer caso aun antes de la revisión constitucional), pero se trata de mera convención extraconstitucional, que aunque no deba ser ignorada, no puede ser unida al conjunto de reglas constitucionales.

Querer sumar la legitimidad «partidaria» a la legitimidad «democrática» propia del Presidente de la República para buscar, al final, una especie de sucedáneo para la legitimidad «revolucionaria» o político-militar, mientras pérdida por el Presidente de la República, puede significar disminuirla más que aumentarla. Si el Presidente no fuera Jefe de Estado, se podría también representar la jefatura de un partido o coalición como compensación para ese vacío; pero, en cualquiera de los casos, la Presidencia de la República sólo podrá aumentar su poder práctico de intervención hipotecando o lesionando su libertad, autoridad y capacidad de movilización directa del propio país (49). Cuando mucho, tal integración partidaria del

(48) Puede parecer una excepción a esto el hecho de que en la crisis de abril de 1987, el mayor de los partidos censurantes (PS) había cohonestado con anticipación la disolución subsiguiente de la Asamblea por el Presidente de la República, a pesar de preferir una solución parlamentaria para la crisis, según se dijo debido a la identificación partidaria o ideológica con el Presidente Mario Soares. No hay duda que tal actitud del mayor partido censurante facilitaba la disolución y aparentemente eso permitiría concluir entonces, por lo menos en casos idénticos, que la pertenencia o conexión partidaria del Presidente aumentaría, al final, su poder, a través del poder con relación al propio partido. Sólo que no es así, sin embargo, porque en este caso todo pasa al revés: es el partido el que busca una «identificación» previa con el Presidente, no el Presidente el que se identifica con el partido o actúa en función de esa proyectada identificación.

(49) Incluso cuando no está en cuestión «directamente» una movilización, varios autores han subrayado la importancia de esta relación directa. Con relación a los mandatos de Ramalho Eanes, y sobre todo de sus viajes a través de las provincias, lo hacen, por ejemplo, Jorge Campinos (*op. cit.*, págs. 217 y 218) y Durão Barroso («Les Conflits entre le Président Portugais et la Majorité Parlementaire de 1979 à 1983», en *Les Régimes Semi-Presidentiels*, *op. cit.*, págs. 237 a 240). En términos diferentes, pero

Presidente haría más nítidos, coherentes y poderosos los propios bloques de partidos en su conjunto, facilitando concretamente una bipolarización partidaria de la vida portuguesa, pero sin que eso se convirtiese necesariamente en aumento de la posición presidencial y hasta probablemente conduciendo a la salida opuesta.

En la clara delimitación de la extensión temporal, responsabilidades, competencias y modo de elección del Presidente de la República y de la Asamblea de la República, hay un rechazo de la coincidencia. Este, por otra parte, sólo podría servir para redimir la superioridad del Estado, a través del partido, como sede de unidad vertical del poder político, supuesto que la práctica de la Revolución y la de las referencias normativas de la Constitución rechazaron bajo la sospecha de los peligros escondidos tras él. Pueden, además, verse con más detalle algunas de estas faltas de coincidencia o de unidad objetiva del poder político. Es indispensable tener presente, por ejemplo, la «sustancial» (50) autonomía de las dos elecciones: la legislativa y la presidencial, y la de los dos electorados (51) respectivos. La elección presidencial está más bipolarizada (hasta el punto que es posible que los votos de un candidato sean sólo votos *contra* el otro), más personalizada (52) y

previniendo igualmente la necesidad de un contacto y diálogo programado y regular con las poblaciones, avanza también y todavía más notoriamente el mandato de Mario Soares. En una situación no sólo de «funcionamiento irregular», sino de crisis general de las instituciones, se podría ir más lejos e imaginar al Presidente solo ante el pueblo, como última institución, «regulador» final y refugio de la legitimidad democrática. Su elección directa valdría, sin duda, todavía algo en estas circunstancias, pero esto está claramente fuera del cálculo de la Constitución. Además de eso, sería no sólo difícil de imaginar tal circunstancia, sino también imaginar la posibilidad de solución de una crisis a partir de una única institución, en un marco que, como se vio, ya no se asienta en el autoritarismo de la soberanía del Estado y en la organización de la sociedad. El Presidente Ramalho Eanes parece hacer, no obstante, una alusión a hipótesis semejante en el discurso de la segunda investidura (*Na Investidura do Presidente da República*, 1981, pág. 21), cuando considera al Presidente «punto de referencia final del sistema» y «última salvaguarda en los momentos de crisis o de urgencia». Estaría ahí, por lo menos implícitamente reconocida, aquello que Maurice Duverger llama, a propósito de Weimar, una «Constitución de reserva» (*Le Concept de Régime Semi-Presidential*, op. cit., pág. 13). El Presidente tendría, de hecho, en esa concepción un estatuto de «regulador supremo que le permite intervenir en tiempo de crisis» (*ibidem*, pág. 13).

(50) Cfr. CARLO BOTTARI: «L'Organizzazione dell'Esecutivo nella Forma dell'Portigallo», en *Costituzione e Forma di Governo*, Padua, 1982, pág. 332.

(51) Cfr. LUIS SALGADO DE MATOS: *Op. cit.*, pág. 63.

(52) Jorge Campinos habla de «victoria personal» con relación a la elección presidencial (*Le Cas Portugais de 1979 à 1983*, op. cit., pág. 211). Luis Salgado de Matos habla de «inmediatización» de la relación política en la elección presidencial (*ibidem*, pág. 63).

desideologizada (ambos Presidentes elegidos se proclaman Presidentes de todos los portugueses y/o fueron elegidos por mayorías casi opuestas —Ramalho Eanes— o declararon muerta esa mayoría después de las elecciones —Mario Soares—). Tal elección tampoco envuelve, en principio, problemas de Gobierno —puesto que en ese caso no se explicaría cómo un Primer Ministro penalizado gravemente en unas elecciones legislativas podría ser elegido cuatro meses después Presidente de la República (Mario Soares), o cómo un Primer Ministro proponente del candidato derrotado y minoritario en el Parlamento se puede mantener como tal después de la derrota de su candidato (Cavaco Silva)—. De otro modo, el Presidente Mario Soares, al enfrentar la primera crisis gubernativa de su mandato y al poder determinar la primera formación de un Gobierno bajo su égida, rechazó la hipótesis de la recomposición de una mayoría de gobierno idéntica a la que a él le había elegido.

Una elección directa, a propuesta de un cierto número de ciudadanos electores y no formalmente de cualquier partido y que, además de eso, se realiza en dos vueltas, significa un proceso de concentración y unificación del poder y una forma de legitimación completamente diferente de la originada en los partidos —lo que, por otra parte, se revela incluso en el hecho de que hasta ahora las propias candidaturas presidenciales vencidas no han dado lugar a lo que sería lo simétrico recíproco o prueba en contra de eso—, la jefatura o, por lo menos, la organización de una alternativa política. Tal tipo de elección es, además, singular en nuestro ordenamiento, pues en cuanto las propias elecciones para las Cámaras municipales dependen de las propuestas partidarias —aunque por determinación legal, beneficiaria del silencio constitucional a este respecto—, la elección presidencial escapa a ese control, como una especie de representación nacional en su conjunto y, al mismo tiempo, como válvula de seguridad de cara a los partidos. Eso mismo está patente en el inciso constitucional según el cual el Presidente «representa a la República Portuguesa» (art. 123) —y aunque desde ese punto de vista tal tipo de representación unitaria sea más dudoso—, prosigue, sin embargo, señalando una diferencia específica de ese tipo de elección, la exclusión de los emigrantes del respectivo colegio electoral. Tal singularidad fue, además, mantenida por la última revisión constitucional, en el mismo momento en el que la restante organización del poder político era objeto de una vasta reforma en la que el papel de los partidos apareció mantenido o reforzado pero nunca disminuido. ¿Qué contradicciones no se generarían si, después de eso, el vínculo partidario del Presidente sobreelevase el vínculo umbilical entretejido y constitucionalmente gestionado entre el electorado y el Presidente?

Las mayorías, presidencial y parlamentaria, que se buscan son diferentes incluso en cuanto al período de los mandatos a los que dan lugar —cuatro

y cinco años, respectivamente, siendo, por lo demás, la media efectiva de la primera mucho más corta—. Los dos mandatos no se superponen en el tiempo, lo que opera, normalmente, como técnica de escalonamiento y, por tanto, de control y moderación recíproca, que es una de las más queridas por todo el texto. Por demás, un sistema electoral proporcional, al que se viene a acoplar un refuerzo de los poderes de la Asamblea y de los grupos parlamentarios, no puede «concentrar» la bipolarización partidaria y la presidencialización de los partidos a la manera francesa (53). El exceso de intervención presidencial nos colocaría, pues, más cerca del riesgo de la partidización presidencial que de la presidencialización de los partidos. En cierto sentido, y debido a su actual vocación moderadora, el poder del Presidente como tal es, incluso, tanto mayor cuanto más frágil fuere la mayoría parlamentaria que lo apoya y la mayoría parlamentaria que gobierna. Habrá incluso quien piense que su función «reguladora» será más plena si el Gobierno fuese minoritario, aunque en ese caso él esté también más sujeto a pagar «solidariamente» los costos de la inestabilidad derivada. Ya se sabe, además, por la experiencia del pasado, que una mayoría presidencial puede debilitarlo, pero no puede apagar el papel presidencial (54).

Por lo demás, si, como vimos, la revisión de 1982 reforzó las facultades de moderación y arbitraje del Presidente, pero disminuyó las de conducción política, sería contradictorio que él usase su partidización como fuente de poder, ya que la misma sólo podría servir para el objetivo opuesto, esto es, para aumentar su capacidad de conducción política y disminuir su capacidad de arbitraje y moderación. ¿Cómo sería posible que el poder presidencial se hubiese hecho más arbitral y más partidista al mismo tiempo? Sería una contradicción en los términos, o como se pregunta otro conjunto de autores (55): si el Presidente y la Asamblea debiesen representar la misma mayoría, ¿cómo se evitaría la frustración de la nueva garantía que ahora se le pide del «regular funcionamiento de las instituciones»? Todos los *items* que en el artículo 123 de la Constitución esculpen el primer gran plano de la función presidencial, y sobre todo en la versión más amplia que les fue dada por la revisión constitucional de 1982, están ostensiblemente a propósito, para no unir la noción y la función de jefe de mayorías parlamentarias o de partido a la persona del Presidente.

(53) CARMELA DE CARO BONNELLA: *Op. cit.*, págs. 334 y 335.

(54) LUIS SALGADO DE MATOS: *Op. cit.*, pág. 71.

(55) ISALTINO A. DE MORAIS, JOSÉ MARÍA FERREIRA DE ALMEIDA y RICARDO LEITE PINTO: *O Sistema de Governo Semi-Presidencial. O Caso Português*, Lisboa, 1984, pág. 133.

Estamos, en suma, como dice Salgado de Matos, «ante una mayoría sin Presidente y un Presidente sin mayoría» (56). Esto es, estamos, pues, también aquí ante un dualismo claro —tan claro que se sitúa, por otra parte, en un verdadero *cleavage*—. Otros, sin embargo, pretenderían todavía el fin de ese dualismo con base en el argumento de la desmilitarización de la Constitución política y del Presidente de la República. De lo que se trata con ello, sin embargo, es del fin del dualismo poder militar/poder civil, no del dualismo Presidente/Asamblea. Se trata, efectivamente, de una reconversión, correctora de la posición y de la significación del poder presidencial lo que importa tener en cuenta.

Como ya vimos, la revisión constitucional disminuyó, de hecho, los poderes del Presidente en el área militar, concretamente en lo que respecta al nombramiento de los jefes militares. El simple hecho de que el capítulo respectivo de la Constitución haya pasado a llamarse «Defensa Nacional» en vez de «Fuerzas Armadas» indica una transferencia por elevación, pues sugiere más su vinculación con un capítulo del programa de Gobierno que con el mando presidencial de un conjunto institucional. La cuestión, sin embargo, merece ser analizada con más detalle.

Como ya analizamos, la elección directa del Presidente de la República corresponderá a la estrategia revolucionaria e incluso a la tentativa de hacer sobrevivir la estrategia del MFA. Por consiguiente, hay que tener en cuenta la ambivalencia de la solución: «La elección del Presidente era también indispensable para separar a las fuerzas armadas de la vida política» (57). Tomada además, al pie de la letra, como supervivencia de los militares en la cúpula del Estado, la tesis referida estará completamente deshecha con un Presidente civil e incluso con la exclusiva presencia de civiles en la última concurrencia a la Presidencia de la República y, a la larga, con lo que Marcelo Rebelo de Sousa (58) prevé después de la última revisión constitucional —la integral partidarización de la elección presidencial, la cual, en rigor, podría terminar, todavía más lejos, en la respectiva parlamentarización—. En un sentido jurídico, como sacrificio de la Constitución material, y no en un sentido puramente político, sería el propio régimen el que estaría amenaza-

(56) *Op. cit.*, pág. 78.

(57) La expresión es de Luis Salgado de Matos (*op. cit.*, pág. 61). Esa interpretación se podría extender hasta el propio Consejo de la Revolución, cuya función también puede ser citada como dirigida a «impulsar la integración de las Fuerzas Armadas en el sistema político» (cfr., por ejemplo, JORGE MIRANDA: *Le Régime Portugais entre 1976 et 1979*).

(58) Véase MARCELO REBELO DE SOUSA: *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, pág. 659.

do, si no condenado, con esta evolución-violación de un mecanismo constitucional y estratégico fundamental en su función.

No estaríamos forzados a tal conclusión sólo si el semipresidencialismo militar fuese considerado, a su vez, un mero soporte de la transición política y que el último período de transición, sólo entonces, acabará con la elección de un Presidente civil y la final evicción de la estrategia del MFA como tutor-protector del poder político. O más lejos todavía: sólo con el último mandato del Presidente-General, aún heredero del pacto real entre el MFA y el pueblo, terminará el verdadero período transitorio de la Constitución. El Consejo de la Revolución estaba concebido como una salvaguarda de la «transición», pero la cláusula militar de la elección presidencial habría sido el último resguardo de la protección preadulta del Régimen. En esta postrera hipótesis, sería fácil considerar que con la elección del primer Presidente civil, en una lucha, de otro modo también, por primera vez llevada hasta la segunda vuelta, se abriría una nueva fase, programada y madurada, pero sin ruptura (59). Se trataría de una forma de proseguir pero no de romper. El verdadero «dualismo», al final, no se encontraba ahí. Por lo demás, ya con la revisión de 1982 el semipresidencialismo «militar» se redujo, pues, además de la introducción del «dualismo» en el nombramiento de los jefes militares, también la Asamblea de la República pasa a detentar la competencia legislativa en el área de la Defensa. Pero el propio Presidente de la República ya sólo es comandante supremo de las Fuerzas Armadas, «cerrojo del circuito militar diárquico» de la Constitución material de 1976, «por ser el elegido del pueblo, en un ambiente en el que la necesidad de candidatos militares a la Presidencia de la República caducó» (60).

Es verdad que el aludido origen del proceso de elección directa es histórico o constituyente y que la citada estrategia «militar» podría subsistir in-

(59) Incluso entonces se podría seguir viendo en el semipresidencialismo, y en particular en la elección directa del Presidente de la República, una función específica de la Revolución. El carácter excepcional de estos regímenes en Europa está en todo caso ligado a las «condiciones históricas» y al «contexto cultural» (MAURICE DUVERGER: *Le Concept de Régime Semi-Présidentiel*, op. cit., pág. 11), que están relacionados con especiales dificultades o crisis de adaptación y crecimiento internas o externas y necesidades de afirmación o desarrollo nacional o del poder democrático, concretamente en países que pasaron por graves crisis o no tienen una tradición democrática lineal. El poder democrático del Presidente funciona en éstos como una especie de «estaca» del régimen capaz de enraizarlo hasta el máximo de profundidad posible, cara a la eventualidad de todas las peripecias. Estarían, en fin, de nuevo en los suburbios del tema ya citado de la «Constitución de reserva» weimariana aludida por Maurice Duverger (*ibidem*, pág. 13).

(60) CARMELA DE CARO BONNELLA: *Op. cit.*

cluso a través de los civiles, concretamente como forma de una contraposición presidencial con relación a los partidos, o de la «realización» continuada y permanente del II Pacto MFA-partidos. En esa perspectiva, el Presidente podría aparecer como el Presidente de todo el abanico constitucional o, por remisión, de toda la Revolución, pero no como el Presidente de un partido, de una coalición, de una «derecha» o de una «izquierda», o incluso sólo de un sistema partidario. Esta hipótesis de salvación de la estrategia originaria no se adapta, sin embargo, al modo en que se procesó la elección presidencial posterior en el 85, y no está a la vista, ni presente, cualquier acción de los militares evictos para convertirse de nuevo en poder constituyente, reponiéndose en la cúpula del Estado como poder constituido, ya de conducción, ya de mediación o arbitraje (61). Subsiste sólo un lastre de la experiencia habida en la relativa «inocuidad» y «centrismo» de los discursos de candidatura presidenciales, pero ello puede ser un «resto» de la concepción anterior o un preanuncio de la competencia puramente moderadora que, a pesar del partidismo electoral, los candidatos aprehenden en la competencia del Presidente de la República (62), o incluso sólo el resultado de una táctica electoral en una disputa en la que el elector del «centro» es decisivo.

Estamos, pues, lejos del momento en el que, con base sobre todo en el poder representado por el Consejo de la Revolución durante el período transitorio, algunos autores llegaron a pretender que las potencialidades autoritarias de la Constitución de 1976 eran idénticas, e incluso mayores, que las de la Constitución de 1933 —Manuel de Lucena (63)— o que el régimen político era una criatura del Consejo de la Revolución, considerado el verdadero «Jefe del Estado» o el «órgano» supremo del poder político —Mar-

(61) Sintomáticamente, sin embargo, coincidió con tal evicción el primer anuncio público de la reducción de los presupuestos militares (cfr. *Jornal Expresso*, 24 de enero de 1986, pág. 1), aunque después, en la práctica, compensado incluso a través de un «presupuesto complementario».

(62) Es verdad que el problema del poder político-militar llegaría a tener todavía un último episodio, ya en 1986, con el nombramiento de un ministro de la República militar para las Azores. Es curioso, sin embargo, notar cómo la cuestión fue evolucionando hacia niveles más bajos y con tendencia a desaparecer. Primero, hubo en 1975 tres órganos del Estado de carácter político-militar (Consejo de la Revolución, Presidencia y Gobierno); después, hasta 1982, existieron sólo los dos primeros, y, por último, hasta 1986, sólo el Presidente de la República. La cuestión del ministro de la República sólo pudo tomar visos de excepcional importancia, porque concentraba todas las energías todavía subsistentes de un problema prácticamente agotado y sólo sobreviviente a niveles intermedios y residuales.

(63) Véase *O Estado da Revolução*, 1978, págs. 11 y 220, entre otros.

celo Caetano (64)—. Esto no nos impide, por nuestra parte, reconocer que, por lo menos, los aspectos psicosociales de las representaciones más exacerbadas de la función presidencial están todavía presentes, también, en el carácter central, absorbente y decisivo dado a las elecciones presidenciales y a la arrastrada e hipertensa expectativa que, a pesar de la revisión constitucional, las precedió.

El cuadro de conjunto de una posibilidad más autoritaria, construida desde el interior del sistema y a partir del poder presidencial, desapareció, sin embargo, incluso en la primera versión aludida. Se diría hasta que, bajo ese aspecto, las «elecciones» presidenciales parecen más peligrosas que los «poderes» presidenciales. La importancia de las elecciones presidenciales puede incluso derivar, sobre todo, de ser las primeras que siguieron a la desaparición de las condiciones iniciales de transición. En otra hipótesis, la excepcional importancia de tal acto electoral puede ser todavía la de sus efectos reflejos sobre el sistema partidario (65), además del problema «edípico» creado por el fin de un decenio de «Presidente-General» —último exponente directo de las Fuerzas Armadas en esa función tras más de medio siglo— y del inicio de una nueva etapa.

Es verdad, sin embargo, que la connotación del poder presidencial podrá hoy ser más partidista que revolucionaria y militar, caminando para implantarse en otro hemisferio legitimador —lo que por otra parte era natural después de que el último Presidente militar se hubiese limitado a asistir, impotente, a tal revisión—. La intervención creciente de los partidos en el área del poder político redujo también el margen de consenso posible y, por tanto, de eventual soporte del presidencialismo o de las tentaciones presidenciales. Pero, por otro lado, tan significativo como eso es también que el poder presidencial, aunque todavía consciente de su tarea arbitral, ya no reivindica, incluso en el caso de las candidaturas en que eso parecería más obvio —de otro modo derrotadas después de la primera vuelta—, la cualidad de centro institucional de algún modelo de «tercera vía» o «vía origi-

(64) *Constituições Portuguesas*, Lisboa, pág. 150.

(65) Refiriéndose a Francia, Maurice Duverger considera la elección directa del Presidente como uno de los factores responsables del reagrupamiento de las fuerzas políticas («L'Experience Française du Régime Semi-Présidentiel», en *Les Régimes Semi-Présidentiels*, op. cit., pág. 49). Según Luis Salgado de Matos (op. cit., pág. 69), entre nosotros un efecto indirecto de esa elección consistiría en la «presidencialización de los partidos políticos». Además de eso, considera el mismo autor que, aunque no exista la «gubernamental», la «mayoría presidencial» tenía incidencias gubernamentales, utilizadas por la estrategia de Sá Carneiro al intentar hacer coincidir, bajo la designación de «bipolarización», a las tres mayorías (presidencial, parlamentaria y de revisión) (*ibidem*, pág. 70).

nal». Aunque todavía se remita a un cumplimiento formal e incluso reglamentario de la Constitución, tal poder tiende a perder, sin embargo, el lugar y la función estratégica que había por detrás del disfraz del «arbitraje» o, si se prefiere, de «arbitraje activo» —drama que, por otra parte, se podría extender a las perspectivas de cualquier partido de base presidencial.

Es evidente que este aspecto ha de ser tomado en cuenta. En realidad, la separación de poderes no es un esquema abstracto y hay que tener consciencia, como advierte Otto Küster en nombre de una «constitución realista» (66), de las fuerzas que están tras los poderes formales de la Constitución, o con ellos están aparejados, concretamente, cuando no corresponden sólo a la representación social expresada en la Constitución. La consecuencia a sacar, sin embargo, no es la de que el poder presidencial haya dejado de ser polo autónomo del dualismo del sistema de Gobierno, aunque pueda ser la de que las fuerzas que están ahora detrás de él son otras. La pérdida del peso político-militar evidencia o subraya sólo la agudización de la tensión subyacente entre autonomía y partidismo de la función presidencial, que de otro modo sólo dudosamente podrá mantenerse en el actual equilibrio, hasta ahora a lo largo de cualquier crisis que permita probarlo o, simplemente, desafiarlo y hacerlo evolucionar. La desaparición del Presidente militar como traducción del arquetipo de la posteridad única de la Revolución descubre todavía más el conflicto, que podrá, por otra parte, patentarse de modo creciente en el futuro.

El dualismo del sistema de Gobierno y del poder político es, pues, estructural. Tal dualismo, al funcionar en términos de cooperación, podría corresponder a las ventajas de lo que Martín Landau llama el principio de redundancia (67), cual salvaguarda contra errores y faltas, tal como el doble sistema de frenado en un automóvil o los dos pilotos o los cuatro motores en un avión (68). En otra versión se podría pensar que se fundamenta en él el cumplimiento del ideal aristotélico, según el cual, cuanto «más mixta fuere la Constitución, más duradero es el sistema de Gobierno» (Max Imboden). Su organización normativa y tendencia estructural han sido, no obstante, hacia el funcionamiento en términos de competición o conflicto, como ya vimos, e incluso a través de dos posibles y opuestas visiones del Estado. Ya revirtiendo en carácter dilemático, ya correspondiendo a una especie de recíproca anulación o agotamiento no sólo de los propios intérpretes, sino

(66) OTTO KÜSTER: «Das Gewaltcnproblem in Modernen Staat», en *Zur Heuting Problem das Gewaltentrennung*, Darmstadt, 1969, págs. 8 y 16.

(67) «La Théorie Constitutionnelle et l'Organisation des Pouvoirs aux États-Unis», en *Le Constitutionnalisme d'Aujourd'hui*, págs. 81 y sigs.

(68) *Ibidem*, págs. 83 y sigs.

incluso del campo de la opinión pública. Eso no excluye los compromisos, pero puesta al lado de la hipótesis de «autoanulación» política de los intérpretes, parece difícil que la composición entre ellos pueda ser permanente y automática. Es justamente la permanencia de esa crisis de antagonismo la que ha permitido la emergencia, todavía intermitente y aislada, como una especie de tercera vía de formas de «gubernamentalismo» de hecho, tanto más sorprende cuanto más se suscribe una opinión como la de Freitas do Amaral, según la cual «Portugal es actualmente en el mundo occidental el país que da al Gobierno menos poderes propios, que lo sujeta a mayor número de otros poderes; que le confiere menos condiciones de estabilidad y duración, que le atribuye una capacidad gubernativa más débil y que lo coloca en una posición institucional más debilitada» (69). Además de su erupción por la brecha aludida (70), tal gubernamentalismo estaría reforzado, con el triple suplemento de «legitimidad» que la eficacia propia de los órganos ejecutivos, el mandato constitucional de «servicio» a la «Constitución dirigente» (71) y la propia tradición del Gobierno como centro político, legado del antiguo régimen, cuando el Gobierno detentaba incluso la exclusiva de la legitimidad confieren a esas soluciones. Las propias dificultades de formación de una «voluntad general» o mayoría que es lo específico del «universo político» (72) da suelta a la superioridad del «interés general» que, como específico del «universo administrativo», el Gobierno está en mejores condiciones para interpretar.

El Gobierno siempre fue, es claro, el órgano de conducción de la políti-

(69) Cfr. conferencia en el American Club el 18 de marzo de 1987, segunda transcripción del *Diário de Notícias* del 19 de marzo siguiente, pág. 4.

(70) Jorge Miranda lo reconoce en cierto modo, al decir que «la ambigüedad relativa de la posición del Gobierno de cara al Presidente y a la Asamblea tuvo el efecto aparentemente paradójico de reforzar su autonomía de orientación política». Y en la misma línea habla igualmente de la necesidad de encontrar un «triple equilibrio»: del Presidente con la Asamblea, del Presidente con el Gobierno y de la Asamblea con el Gobierno (*Le Régime Portugais entre 1976 et 1979*, op. cit., pág. 150). De algún modo existe de hecho en nuestra Constitución como una «separación de poderes» en separado.

(71) De hecho tal mandato lleva a que, como diría F. A. Hayek, «la atención de la autoridad más alta se encuentra orientada principalmente hacia el Gobierno y no hacia el Derecho» (en *Droit, Législation et Liberté*, vol. III, *L'Ordre Politique d'un Peuple Libre*, 1983, pág. 87). La «extensión crónica de las actividades del Gobierno es en gran medida una consecuencia de este objetivo», comenta aún el mismo autor (*ibidem*).

(72) JEAN BOULOIS: «Représentation et Participation dans la vie politique et administrative», en *La Participation directe du citoyen a la vie politique et administrative*, Bruselas, 1986, pág. 55.

ca general y siempre mantuvo en sus manos áreas como la política exterior y hoy la política de defensa, en la que el Presidente sólo conserva atribuciones «marginales» (73). En un sistema constitucional en el que la «planificación» tendría un carácter central, con su siempre natural vocación de sobrepasar el sistema de separación de poderes (74), la valoración del Gobierno sería también obvia. Además de eso, la Administración, directa e indirecta, a la cual vigila, creció enormemente como continuación de la ampliación de las tareas constitucionales y de su capacidad de autorreproducción. El propio estatuto y perfil del ejercicio del Presidente de la República, concretamente en la versión militar de los dos primeros mandatos constitucionales, como extensión de la visión puramente funcional del Estado y de su asunción como primer funcionario de éste —como fue visible en muchos aspectos del respectivo comportamiento idiosincrático y lenguaje práctico— condujeron a una valoración de la posición administrativa como la más representativa del Estado. Aún más, a falta de una preferencia por la noción de «Estado» —sacrificada a la de «poder político»— la Administración se dirige más al Gobierno que al Estado, factor que envuelve y domina igualmente la enorme «circunscripción» del Gobierno y de la gobernación.

La revisión constitucional vino también a descomprimir la vinculación ideológica del Gobierno, como resulta de la eliminación del número 2 del artículo 185, según el cual el Gobierno definía y ejecutaba su política «con respeto por la Constitución, de forma que se corresponda con los objetivos de la democracia y de la construcción del socialismo». Además de eso, creó un sistema de responsabilidad jerárquica más perfecto, que sitúa al Primer Ministro en vinculación directa con el Presidente de la República y escalona los sucesivos grados del Gobierno, comenzando por el viceprimer ministro (véase el art. 194), al disminuir también la doble responsabilidad del Gobierno, aunque se reafirma la incompatibilidad entre la calidad de diputado y la de Primer Ministro (art. 157), al aumentar la tendencia práctica de la Asamblea de la República a convertirse en una «asamblea gubernativa» —por contraposición a la Asamblea legislativa— en el sentido que Hayek da a la expresión (75) y con la opinión pública saturada por la intensidad de la lucha política, muchos factores propiciaban la referida posibilidad de

(73) La calificación es de Carlo Bottari (*op. cit.*, pág. 366), aunque restringida a la política externa.

(74) Cfr. GIBERT H. FLONTZ: «La Signification de la Séparation des Pouvoirs dans le Développement du Constitutionnalisme et dans les Constitutions Contemporaines», en *Constitutionnalisme d'Aujourd'hui*, *op. cit.*

(75) F. A. HAYEK: *Op. cit.*, págs. 27, 33, 133, 141 y sigs.

emergencia del Gobierno como centro autónomo de conformación política, aunque como expresión de la crisis y de forma intermitente y aislada.

El hecho de que la dependencia del Presidente de la República tenga ahora carácter *institucional* refuerza la representación de la estatalidad sobre la competencia del ejecutivo, ya que se aproxima a la neutralidad que revisite, por ejemplo, la vinculación del Gobierno inglés con la Corona (76). El eje de cristalización de la *estatalidad*, como diría Werner Weber (77), se vincula a un ejecutivo al servicio del todo político. Se refugia ahí la aspiración de la objetivación del Estado y de los partidos, así como la de la superación o compensación de la división intrínseca del poder político entre el Parlamento y el Presidente de la República, o de los dos poderes de control. Es el «poder activo» (Jouvenel) por excelencia, porque los diferentes «poderes de control» (78) están en principio colocados de uno u otro lado. La tendencia gubernamentalista puede aumentar así, naturalmente, por la debilidad parlamentaria (Parlamento y oposición más divididos) y por la debilidad presidencial (concretamente en el período de los seis meses últimos del mandato, cuando el Presidente ya no dispone de poder de disolución), pero es, en general, un fenómeno de crisis del sistema, paralelo, aunque menos intenso y sólo parcialmente idéntico, al que invoca B. de Jouvenel sobre el «principado» (79).

Sintomáticamente, los nuevos Gobiernos tienden a aparecer siempre como solución a una crisis o en fases de transición y caen cuando una nueva crisis se configura, desarrollándose siempre las elecciones —por eso mismo normalmente anticipadas— también en crisis. Además de eso se hizo normal envolver las cuestiones del destino de un Gobierno con las del régimen (80) —en lo que es también el resquicio de un antiguo hábito y puede todavía potenciar más la apetencia popular del Gobierno y el gubernamentalismo consiguiente—. Puede significar, por lo menos, una compensación para la fragilidad del régimen. No es por acaso, además, que, como se verá más

(76) Es en el espíritu de este último ejemplo como Werner Weber habla de una representación ideal de la estatalidad en la posición del ejecutivo («Die Teilung des Gewalten als Gegenwartigproblem», en *Zur Heuting Problematik das Gewaltentrennung*, Herg. Heinz Rausch, Darmstadt, 1969, pág. 208.

(77) *Ibidem*.

(78) La distinción es de BERTRAND DE JOUVENEL, citado por FRANÇOIS B.: «Die Differenziernung der Macht und die Probleme des Repräsentation», en *Zur Heuting Problematik*, op. cit., págs. 397 y 401.

(79) «Über das Prinzipat», en *Zur Heutingen Problematik das Gewaltentrennung*, op. cit., págs. 353 y sigs. Cfr. también F. BOURICAUD: «Die Differenziernung der Macht und die Probleme der Repräsentation», *ibidem*, págs. 398 y 399.

(80) THOMAS BRUNEAU, en *Portugal since The Revolution*, op. cit., pág. 15.

adelante, la crisis ayuda a transformar las elecciones parlamentarias en elección del Primer Ministro y de un partido dominante de Gobierno, pero no necesariamente de una mayoría, aunque en las elecciones de julio de 1987 la exacerbación de la primera tendencia haya llevado hasta el segundo resultado. En el caso extremo, el gubernamentalismo podría incluso convertirse en institucional, si llegase a poder representar la final ruptura y superación de la tensión dualista entre Presidente y Asamblea y, por tanto, obtener la «solución final» del actual sistema de Gobierno, o por lo menos un evidente paso hacia su transición material. Una sugerencia en este sentido está de cierto modo implícita en la propuesta de alternancia ya formulada basada en partidos con aptitud de gobierno y no en mayorías —el llamado «acuerdo de caballeros», aunque tal propuesta parezca contradictoria, en principio, con la introducción de la moción de censura constructiva, proveniente también de la misma autoría—. Otra vía para eso mismo podría resultar del «plebiscito» electoral de un Gobierno y de su jefatura subsecuente a una crisis. En el primer caso (acuerdo de caballeros) se podría institucionalizar un sistema de alternancia de Gobierno de base minoritaria, sin duda oblicuo con relación al principio estructural que es el principio de la mayoría. En el segundo caso (plebiscito electoral del Jefe del Gobierno) no estaría excluido que con dos legitimidades de base idéntica y mayoritaria, prácticamente también directas o «inmediatizadas», el conflicto entre Asamblea y Presidente se pudiese agudizar, como, por otra parte, sucedió en el pasado —aunque se pueda prever que el riesgo para el régimen sería entonces tan grande que se tenderá a establecer un acuerdo capaz de evitar lo peor. El dualismo Presidente-Asamblea, directamente o por el interpuesto Gobierno (81), parece, pues, estructural y no encuentra un fácil punto de equilibrio. La «moción de censura constructiva» podría contribuir para encontrar ese equilibrio con

(81) Tal «dualismo», incluso cuando acaba en la forma de «confrontación», no parece muchas veces el resultado de ningún enfrentamiento directo. Ese tipo de crisis resulta, de hecho, muchas veces de tensiones internas de la AR (el caso de «moción de censura» del PRD en abril de 1987) y crisis internas del Gobierno o de la coalición que nada tiene que ver, por lo menos en apariencia, con el Presidente de la República. Este ha sabido, en general, hurtarse a la corresponsabilización por ellos. La verdad, no obstante, es que muchas de estas crisis tienen en su origen «la correlación de fuerzas» a la que en el principio de este capítulo se aludió y que envuelve casi siempre al Presidente de la República. Todavía en el caso de la crisis aludida (resultante de la *moción de censura* del PRD), varios analistas subrayaron cómo la misma buscaba directamente al Gobierno, pero indirectamente al Presidente de la República. Incluso cuando no es así en el origen, el Presidente aparecerá siempre forzosamente implicado en la decisión, en confrontación con la AR, alimentando infinitamente el dualismo al que hicimos alusión.

un Presidente que aceptara una «autolimitación» de su protagonismo institucional y político, reduciéndolo al de un monarca del tipo liberal. Con ello se habría dado el paso que falta para entrar en la zona de la efectiva parlamentarización del Gobierno y la subsistencia del Presidente elegido por sufragio universal y a dos vueltas quedaría en parte en el aire, o en desequilibrio, sin apoyos firmes en la realidad y haciendo, pues, correr el riesgo de nuevos conflictos y disfunciones.

Por ventura, el poder del Presidente estaría en ser él el que definiese las «reglas del juego» que faltan, clarificando una normativa incierta y fluida, y con oportunidad de un «consenso» mayor a ese propósito que aquellos que se podrían reunir en torno a un texto como el constitucional, entre partidos, en la Asamblea de la República, siempre a merced de las elecciones. Es una posibilidad entre otras. El Presidente podría entonces invocar, por ejemplo, que la exigencia de las mayorías parlamentarias eran también obra suya. La experiencia pasada, sin embargo, tampoco abona especialmente esta vía (82). Restaría, de otro lado, saber si el Presidente podría continuar en ese autoaprimamiento y hasta qué punto éste sería *legítimo* y *constitucional* o mantendría una base *consensual*.

Otra hipótesis sería la de formular nuevas reglas electorales para la Asamblea de la República, pero ésta implica un análisis que sobrepasaría este artículo. En todo caso, se ha visto también —a través de la experiencia actual de Francia— que el acuerdo, compatibilización y coincidencias de mayorías resulta asimismo de otros datos y circunstancias. Interesaría, de otro modo, saber si el éxito de la experiencia francesa no se ha debido más al suplemento de poderes del Presidente —«campo reservado», poderes excepcionales de crisis, presidencia usual del Consejo de Ministros, por ejemplo—. Por otra parte, a pesar de haber sucedido y de instaurarse en una de las sociedades más desarrolladas y experimentadas de Europa, el sistema político francés no evitó los problemas de «cohabitación» y conflicto emergente, que de otro modo, en condiciones menos avanzadas de progreso político, económico y social, podrían generar problemas todavía más agudos. En principio, se podría decir que el mantenimiento del sistema proporcional entre nosotros requeriría simétricamente el aumento de poderes del Presidente y no su disminución.

(82) En diciembre de 1977 el Presidente Ramalho Eanes exigía un acuerdo parlamentario del que resultase una mayoría estable y coherente y vino a acabar por avalar el acuerdo entre el PS y el CDS, que no vendría, sin embargo, a representar una solución duradera.

Cualquiera que sea la solución, también aquí se constata, en suma, no sólo una complejidad (83), sino una «tensión dialéctica» de fondo, de que el «compromiso» sólo puede ser la solución provisional, en un marco general de transición.

(Traducción de LORENZO FERNÁNDEZ FRANCO.)

(83) Al reconocer esta misma complejidad, Jorge Miranda añade aún en este plano del «poder político» factores que no tratamos expresamente, como el de la articulación del Estado unitario con las autonomías regionales y locales (cfr., por ejemplo, «Le Régime Semi-Presidentiel Portugais entre 1976 et 1979», en *Les Régimes Semi-Presidentiels*, op. cit., pág. 134). No lo hicimos en parte porque, a pesar de su gran importancia, esa cuestión es menos «específica» y «central» en el funcionamiento de nuestra Constitución. No parece que los «desniveles» o desequilibrios ahí existentes tiendan a llevar hacia desarrollos cualitativos capaces de afectar los datos constitucionales ya existentes y salvo en aquello en lo que todavía falta realizar de la propia Constitución —la «regionalización», por ejemplo.